

# А. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА

4.3. Ключевым стержнем в экономической политике Кыргызской Республики стало повышение эффективности **управления государственными ресурсами** в целях сокращения бедности. На фоне сложной ситуации с внешним долгом, тем не менее, удалось решить две принципиальные задачи: обеспечить контроль за дефицитом бюджета, включая ограничение ПГИ, и повышение финансирования приоритетных социальных статей расходов здравоохранения, образования, социальной защиты и пенсий. В целях совершенствования планирования и усиления предсказуемости государственных расходов разработан и внедрен механизм среднесрочного прогнозирования бюджета. В связи со сложностью ситуации с внешним долгом, были пересмотрены подходы к ПГИ, в результате чего, общий объем внешнего финансирования ПГИ немного снизился за последние годы. Другим стимулирующим фактором стал тот факт, что финансовая поддержка со стороны международных финансовых институтов стала оказываться на более жестких условиях. Проводится работа по совершенствованию внутреннего контроля в государственном секторе и приняты меры по повышению финансовой независимости и эффективности Счетной палаты, которая является основным контрольным органом государства. Для повышения отчетности и подконтрольности расходования государственных средств, внедрены механизмы консолидации специальных средств в бюджетную систему Казначейства. Проводится работа по постепенному устранению взаимозачетов и не денежных выплат в бюджете и Социальном Фонде. Повышена прозрачность бюджетного процесса и осведомленности гражданского общества и частного сектора процессе. Вместе с тем, остаются ряд нерешенных проблем. Сохраняется слабый уровень приоритизации государственных расходов, что приводит к нерациональному распределению государственных средств. В этой связи, в предстоящей НССБ целесообразно политику расходов государства сориентировать с учетом региональных аспектов бедности, а также сосредоточить политику и расходы на категории детей и инвалидов. Несмотря на то, что еще два года назад поставлена задача по переходу на программное финансирование, однако в настоящее время реально ни одно из государственных ведомств не

финансируется по данному принципу. На фоне активизации процессов децентрализации, предстоит еще уделить серьезное внимание вопросам совершенствования финансовой отчетности и финансового управления на местных уровнях власти и самоуправления.

4.4. Сбалансированность политики расходов с другой стороны была поддержана **совершенствованием фискальной политики**, проводимой в рамках Концепции совершенствования налоговой политики и Стратегии фискальной реформы. Фактически республика смогла осуществить прогресс в смягчении фискального режима, что благоприятно сказалось на экономической активности. Так в целях снижения бремени прямых налогов и стимулирования деятельности хозяйствующих субъектов была снижена ставка налога на прибыль юридических лиц с 30 до 20%. Значительным шагом, в том числе с позиций повышения благосостояния граждан и легализации теневой активности, стало изменение и упрощение в 2002 году подоходного налога с физических лиц. Максимальная ставка подоходного налога была снижена с 33 до 20%, с одновременным увеличением размера необлагаемого минимума в целях защиты малоимущих слоев населения. Была продолжена работа по расширению патентной системы налогообложения. В 2003-2004 годах были существенно снижены ставки акцизного налога на бензин и дизельное топливо, что позволило снизить контрабандный ввоз и нелегальный товарооборот горюче-смазочных материалов. Для повышения уровня налогового администрирования и обеспечения полного учета товаров с мая 2003 года была внедрена система счетов-фактур по НДС как бланков строгой отчетности. Был введен НДС на поставки крупных сельскохозяйственных товаропроизводителей, однако по эффективности данного решения существуют различные мнения. В целях поддержки экспортного потенциала страны и повышения прозрачности процедур возмещения налога на добавленную стоимость, в 2003 года были пересмотрены процедуры зачета, возврата и возмещения из бюджета сумм переплат по налогам и платежам, в том числе НДС по экспортным поставкам. Был принят новый Таможенный кодекс Кыргызской Республики, который включает в себя принципиально новые положения о применении современных таможенных процедур и положения, значительно упрощающие процедуры таможенного оформления и контроля товаров и транспортных средств, перемещаемых через таможенную границу.

Официальные власти для поддержки хозяйствующих субъектов приняли решение о реструктуризации задолженности по начисленным налогам, процентам, штрафам, предусматривающий списание задолженности по процентам и финансовым санкциям хозяйствующих субъектов, погасившим основную задолженность по налогам. По сути Кыргызской Республикой уже сделаны принципиальные шаги по смягчению налогового режима, тем не менее, новые власти продолжают работу над дальнейшим стимулированием экономики через снижение налогового бремени и улучшением системы сборов налогов. Однако необходимо отметить, что меры фискальной политики, не зависимо от их масштабов, имеют лишь частичное влияние на стимулировании экономического роста, куда более важным моментом является адекватное финансирование экономики.

4.5. Высокий размер **внешнего государственного долга** стал причиной ограничений в свободе принимаемой и осуществляемой экономической политики, в возможностях поиска адекватного финансирования приоритетных направлений НССБ. В связи с чем, Правительством КР принимались активные меры по смягчению долгового бремени. В качестве первого шага в 2002 году в рамках Парижского клуба была достигнута договоренность о предоставлении Кыргызской Республике возможности реструктуризации двустороннего внешнего долга на так называемых улучшенных Хьюстонских условиях. В марте 2005 года вновь состоялось заседание Парижского клуба кредиторов, на котором было принято решение о реструктуризации внешнего долга Кыргызской Республики с применением так называемого Эвианского подхода. Это позволило и позволит заметно повысить устойчивость государственного бюджета в среднесрочном периоде и использовать сэкономленные средства на финансирование текущих социальных бюджетных расходов. Несмотря на достигнутые результаты, Правительство КР придерживается мнения о необходимости дальнейшей бюджетной консолидации и снижения долгового бремени через проведение диалога и переговоров с кредиторами. Кыргызской Республикой при поддержке ОЭСР, ПРООН продолжается работа по изучению возможности в реализации схемы «обмен долгов за экологию». Вместе с тем, как было подчеркнуто уровень внешнего долга по-прежнему остается высоким.

4.6. Как было отмечено выше, макроэкономическая стабильность в

купе со смягчением политики в банковской системе, связанное со снижением нормы обязательных резервов и снижением ставкой рефинансирования, позитивно сказалось на показателях **финансовой системы**. В связи с ростом кредитного портфеля банков, предложением широкого спектра различных кредитов, новых услуг большое значение НБКР придавалось вопросам капитализации банковской системы, снижения рисков, а также внедрению принципов Базельского Комитета по банковскому надзору. В целях минимизации рисков повышается эффективность банковского надзора, усовершенствуется методология анализа финансового состояния, разрабатывалась система раннего выявления проблем. Сдвиги в финансировании частного сектора все равно остаются недостаточными, о чем свидетельствует высокий спрос на услуги микрофинансовых организаций, что также связано с высокой долей малого и среднего бизнеса в структуре экономики. Были приложены максимальные усилия по формированию оптимальных условий для функционирования указанного сегмента рынка, как с экономической, так и с правовой точки зрения.

4.7. Одним из действенных механизмов повышения занятости и снижения бедности является стимулирование и создание условий для активного и **динамичного развития частного сектора**. В целях улучшения делового и инвестиционного климата была утверждена V инвестиционная матрица «Содействие инвестированию в частный сектор и экономический рост через добросовестное управление» и Государственная Программа развития предпринимательства в Кыргызской Республике на 2004-2005 годы. В рамках этих документов, многое было сделано Правительством КР в направлении упрощения процедур и механизмов получения разрешительных документов, сокращения их количества и упразднения дублирующих функций государственных органов. За это время сокращено количество лицензируемых видов экономической деятельности с 63 до 31. Продолжается работа по устранению существующих ограничений и незаконного вмешательства в деятельность субъектов предпринимательства. Кардинальным образом сокращается количество необоснованных проверок, в связи с чем, перечень уполномоченных государственных контролирующих органов, имеющих право на проведение проверок субъектов предпринимательства, был сокращен с 33 до 24. В результате принятых мер наблюдается сокращение числа необоснованных проверок. Как было отмечено

ранее, для поддержания экономической активности частного сектора налоговый режим был значительно смягчен путем снижения налоговых ставок и отчислений в Социальный фонд КР, а также через повышение качества администрирования. Принят Закон «Об основах технического регулирования в Кыргызской Республике», по сути, давший толчок реформе технического регулирования, что позволит предпринимателям снизить издержки, обеспечить эффективную защиту жизни и здоровья людей и охрану окружающей среды от потенциально опасной продукции. Одной из важнейших задач в этой сфере поддержки частного бизнеса является принятие дополнительных мер по безопасности и защите прав бизнесменов и инвесторов, неприкосновенности их капитала и имущества. Важными шагами по поддержке частного сектора была проведенная Правительством КР работа по устранению внешнеторговых барьеров. Так в частности, урегулирование ограничительных мер со стороны Казахстана позволили значительно увеличить торговлю со странами СНГ. С Республикой Таджикистан подписано Соглашение о транзите товаров автотранспортом, которое облегчит транзит товаров и передвижение транспортных средств через границы путем упрощения транзитных процедур. Тем не менее, внешнеторговые отдельные региональные торговые барьеры по-прежнему существуют. По данным Международного Валютного Фонда в настоящее время темпы роста торговли стран внутри Центрально-Азиатского региона как минимум в три раза меньше, чем торговля всего этого региона с другими регионами мира. В декабре 2005 года Правительство Кыргызстана утвердило Протокол о поэтапной отмене ограничений во взаимной торговле государств-участников СНГ на ближайшую пятилетнюю перспективу.

4.8. Кыргызская Республика в рамках НССБ определила **развитие энергетики** фактически важнейшим направлением в реальном секторе экономики [1], и являющимся инфраструктурной составляющей, и по сути, прямым образом влияющей на благосостояние населения. Несмотря на проведенные структурные преобразования – разгосударствление и приватизацию АО «Кыргызэнерго», внедрение рыночных механизмов не привели к ощутимым результатам повышения управленческого потенциала, оздоровлению финансового состояния и устранению коррупции. На протяжении всех этих лет серьезной проблемой был и остается квазифискальный дефицит, который по итогам первого полугодия

2005 года составил 12% ВВП. Фактически для решения данной проблемы перед официальными властями стояли задачи по сохранению и расширению производственных мощностей, финансовому оздоровлению как электрического, так и газового секторов. Для решения первого вопроса были осуществлены работы по реабилитации и строительству распределительных сетей, вводились в эксплуатацию трансформаторные подстанции, продолжалось строительство ряда важнейших ГЭС. Однако значительная часть всех мероприятий финансировалась за счет внешних источников. Вместе с тем, была продолжена работа по привлечению инвестиций в энергосектор, в частности подписан Меморандум между Правительством Кыргызской Республики и ОАО РАО «ЕЭС России» о совместных действиях по подготовке к реализации проекта по завершению строительства Камбаратинских ГЭС-1 и ГЭС-2. По второму направлению, Правительство КР в целом добилось незначительного прогресса в финансовом оздоровлении энергетического сектора. Несмотря на принятые меры по ограничению квазифискального дефицита, совокупные потери по системе сложились на уровне 47%, из них коммерческие или хищения 25%, что фактически свидетельствует о серьезных проблемах, как технического характера, так и коммерческого. В целях установления и реализации экономически обоснованного и социально приемлемого механизма тарифообразования Правительством КР была одобрена «Среднесрочная тарифная политика на электрическую и тепловую энергию на 2003-2006 годы», однако судя по всему, тарифная политика далека от экономической обоснованной. По-прежнему остается перекрестное субсидирование между тепловой и гидроэнергией, внутренним потреблением и экспортом. Остается высоким уровень взаимозачетов и бартерных сделок. Необходимо отметить, что вся данная ситуация свидетельствует о главной проблеме – крайне низком качестве менеджмента в энергетическом секторе. Возможно, обсуждаемый в настоящее время вопрос о передаче в концессионное управление отдельных предприятий энергетического комплекса улучшить положение в указанном секторе.

4.9. Другим ключевым сектором экономики было определено развитие **горнодобывающей промышленности**[2]. Практически все показатели горнодобывающей промышленности были обусловлены деятельностью предприятий, занимающихся разработкой месторождения «Кумтор». Начиная с 2004 года карьерные запасы

месторождения «Кумтор» истощаются, по прогнозу, карьерные запасы будут исчерпаны к 2008 году, что как следствие приведет к снижению промышленного производства, так и производства ВВП. С целью компенсации спада производства в металлургической отрасли Правительством КР ведутся работы по ускорению разработки месторождений «Талды-Булак Левобережный», «Куран-Жайлоо», «Джеруй». Велась работа по упрощению процедур получения необходимых разрешительных документов на проведение геологических исследований и разработку месторождений полезных ископаемых. Рассматривается возможность предоставления горнодобывающим предприятиям ряда новых льгот, направленных на повышение эффективности их деятельности и заинтересованности в использовании при производстве продукции передовых технологий и современного оборудования. Большое значение для повышения прозрачности деятельности добывающих отраслей экономики, совершенствования управления доходами в горнодобывающем секторе, а также повышения инвестиционной привлекательности отрасли имеет присоединение Кыргызстана к Инициативе принципов прозрачности добывающей отрасли, которые были выдвинуты премьер-министром Великобритании Тони Блером и согласованы на Лондонской конференции в 2003 году. В рамках НССБ также было уделено особое внимание развитию нефтегазодобывающей и угольной промышленностям. В то время как удельный вес этих отраслей в промышленном производстве составляет незначительную часть 1,1% и 0,5% соответственно по итогам 2004 года. Более того, угольная промышленность является по сути дотационной, а продукция нефтегазодобывающей промышленности не конкурентной по сравнению с импортируемой продукцией. В связи с чем, а также принимая во внимание ограниченность ресурсов, следует отметить, что данные отрасли не следует определять в качестве приоритетных в рамках НССБ.

4.10. Учитывая профиль бедности в Кыргызской Республике, **развитие сельскохозяйственного сектора** было чрезвычайно важно для сокращения бедности, что было связано с тем, что около 65% от всего населения проживало в сельской местности и значительной долей сельского хозяйства в структуре ВВП. Благодаря проведенным в 90-е годы аграрным реформам и мерам политики, принятым в последние годы в сельском хозяйстве удается обеспечивать рост производства. Была разработана Национальная стратегия «Комплексное развитие села до 2010

года». Велась работа по таким направлениям как: развитие водного хозяйства и водоснабжения, развитие растениеводства и животноводства, развитие пищевой и перерабатывающей промышленности, развитие системы закупок и экспорта сельхозпродукции, развитие вспомогательных услуг сельского хозяйства и животноводства. Однако в сельском хозяйстве остается большой комплекс нерешенных проблем, которые не позволяют обеспечить повышение качества жизни и доходов сельского населения. Одной из серьезных проблем сельскохозяйственного сектора является тяжелое финансовое положение. Несмотря на эффективную работу Кыргызской Сельскохозяйственной Финансовой Корпорации (КСФК), поддерживаемой ВБ, а также развитие микрокредитных союзов и микрофинансовых организаций, поддерживаемых АБР, охват финансирования сельского населения остается низким. Отсутствие необходимых денежных поступлений привело к многократному уменьшению закупок новой техники и оборудования и износу основных средств сельхозпредприятий, ограничению в возможности приобретения минеральных удобрений и других химикатов. В целом это приводит к снижению урожайности и производительности в сельском хозяйстве, снижает конкурентоспособность произведенных товаров. Одним из приоритетных направлений работы Правительства КР является реабилитация и развитие ирригационных систем. Проводится ремонт основных сооружений, таких как плотины, системы каналов, имеющих системообразующее значение. В рамках реформирования водного хозяйства для улучшения использования земель, обеспечения нормальной эксплуатации внутрифермерской оросительной и коллекторно-дренажной сети в республике создаются Ассоциации водопользователей. С целью повышения урожайности орошаемых земель на 10% к 2010 году путем реабилитации ирригационных систем, создания и укрепления Ассоциации водопользователей подготовлен проект Водной Стратегии.

4.11. В сфере **развития и поддержания инфраструктуры** основной акцент был сделан на развитии автомобильных дорог и телекоммуникаций. Главной проблемой в этих секторах стало отсутствие внутренних ресурсов для финансирования нужд. В связи с чем, основным источником финансирования стали финансовые ресурсы, выделяемые международными финансовыми организациями, в частности АБР, ИБР и ВБ. Транспортно-

эксплуатационные показатели и технический уровень автомобильных дорог по основным направлениям транспортных потоков не соответствуют современным требованиям перевозок и безопасности дорожного движения. Из общей протяженности дорожной сети более 60% дорог не имеют усовершенствованных покрытий и менее 20% дорог пригодны для пропуска большегрузных автомобилей. Существенная поддержка международным сообществом оказана по таким проектам как: реабилитация автодороги Бишкек-Ош, соединяющей северный и южный регионы, реабилитация автомобильной дороги Ош-Сарыташ-Иркештам с выходом к границе Китая, реабилитация автодороги Бишкек-Георгиевка (Казахстан), реабилитация автодороги Тараз (Казахстан)-Талас-Суусамыр. В ближайшие годы намечается продолжение проекта реабилитации автодороги Ош-Сарыташ-Иркештам на участке Сарыташ-Карамык до границы с Таджикистаном, планируется реабилитация автодороги Ош-Исфана со строительством обходных дорог через анклав соседних республик. Ведется обсуждение о строительстве Китайско-Кыргызско-Узбекской железнодорожной линии. Не получило должного развития функционирование воздушного транспорта, фактически национальный авиаперевозчик находится в сложном финансовом положении, и новое Правительство КР инициирует проведение реструктуризации в этом секторе, в частности планируется создание нового государственного авиаперевозчика, созданного на базе АО «Национальная авиакомпания «Кыргызстан аба Жолдору» и авиакомпании «Алтын Эйер». За последние годы реализованы крупные проекты в секторе телекоммуникаций, с завершением которых национальная сеть страны получила независимый выход на мировую глобальную сеть электросвязи. Построен новый международный коммуникационный центр и осуществлена цифровизация междугородной связи. Проблема телефонизации отдаленных сельских населенных пунктов на сегодня решается за счет средств Общественного фонда «Информационное будущее», созданного ведущими операторами связи, и ОАО «Кыргызтелеком».

---

[1] Удельный вес продукции данной отрасли в промышленности составляет 18,7% по итогам 2004 года.

[2] Доля горнодобывающей отрасли в структуре промышленного производства составляет около 40%.